Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/16

10. 11. 94

Antrag

der Fraktion der SPD

Für einen gerechten, verfassungsgemäßen und unbürokratischen Familienleistungsausgleich

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, umgehend einen Gesetzentwurf vorzulegen, mit dem ein gerechter, verfassungsgemäßer und unbürokratischer Familienleistungsausgleich geschaffen wird. Hierzu gehören in einem ersten Schritt folgende konkrete Maßnahmen:

1. Die ungerechten Kinderfreibeträge, die einkommensabhängigen Kürzungen des Kindergeldes sowie die Kindergeldzuschläge werden durch ein erhöhtes Kindergeld in Höhe von 250 Deutsche Mark im Monat bereits ab dem ersten Kind ersetzt. Das Kindergeld wird unmittelbar bei der Steuerfestsetzung als Abzug von der Steuerschuld berücksichtigt. Ist die Steuerschuld geringer als das Kindergeld, so wird der Differenzbetrag direkt vom Finanzamt ausgezahlt (Finanzamtslösung).

2. Für kinderreiche Familien wird zusätzlich ein Familienzuschlag gewährt. Der Familienzuschlag beträgt 100 Deutsche Mark im Monat ab dem vierten Kind und erhöht sich für jedes zusätzliche Kind um weitere 100 Deutsche Mark im Monat.

3. Der ungerechtfertigt hohe Splittingvorteil für Höchstverdiener wird ab einem Bruttoeinkommen von jährlich 100 000 Deutsche Mark maßvoll begrenzt. Die dadurch gewonnenen finanziellen Mittel dienen der aufkommensneutralen Finanzierung der Kindergelderhöhung auf 250 Deutsche Mark im Monat.

4. Verschiebungen in der Finanzausstattung zwischen den staatlichen Ebenen Bund und Länder sind auszugleichen.

Berlin, den 8. November 1994

Rudolf Scharping und Fraktion

Begründung

1. Ziel des Familienlastenausgleichs ist, die höheren materiellen Belastungen, die Familien einschließlich Alleinerziehenden mit Kindern gegenüber Personen ohne Kinder entstehen, teilweise auszugleichen. Das bedeutet, daß zumindest das Existenzminimum für Kinder steuerfrei gestellt werden muß. Der heutige Familienlastenausgleich bewirkt jedoch noch nicht einmal die vom Bundesverfassungsgericht geforderte steuerliche Freistellung des Existenzminimums von Kindern.

   Das Existenzminimum von Kindern beträgt nach Aussagen der Bundesregierung derzeit 613 DM im Monat, d. h. es ist ein Jahresbetrag von 7 356 DM steuerfrei zu stellen. Mit dem heutigen Kinderfreibetrag in Höhe von 4 104 DM und dem Kindergeld von 840 DM im Jahr (70 DM x zwölf Monate), das umgerechnet mit einem Grenzsteuersatz von 40 Prozent einen fiktiven Kinderfreibetrag von 2 100 DM ergibt, werden aber nur 6 204 DM freigestellt. Damit liegt eine verfassungswidrige Besteuerung der Eltern mit Kindern vor.

   Ein Kindergeld von monatlich 250 DM ist dagegen nach Art und Umfang verfassungsgemäß. Zum einen ergibt die Umrechnung des monatlichen Betrages von 250 DM in einen fiktiven Kinderfreibetrag (bei einem Grenzsteuersatz von 40 Prozent) einen Betrag von jährlich 7 500 DM pro Kind. Zum anderen hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 29. Mai 1990 eindeutig klargestellt, daß es dem Gesetzgeber freistehe, die *„kindesbedingte Minderung der Leistungsfähigkeit entweder im Steuerrecht zu berücksichtigen oder ihr statt dessen im Sozialrecht durch Gewährung eines dafür ausreichenden Kindergeldes Rechnung zu tragen oder auch eine Entlastung im Steuerrecht oder eine solche durch das Kindergeld miteinander zu kombinieren"* (1 BvL 20/84, 1 BvL 26/84, 1 BvL 4/86, BStBl II 1990, S. 657). Es besteht deshalb überhaupt kein Zweifel, daß ein Ersatz der ungerechten Kinderfreibeträge durch ein Kindergeld von 250 DM schon ab dem ersten Kind die Forderung des Bundesverfassungsgerichts in vollem Umfang erfüllt. Zur dauerhaften Sicherung eines verfassungsgemäßen Familienleistungsausgleichs muß das Kindergeld regelmäßig an die Entwicklung der tatsächlichen Lebenshaltungskosten angepaßt werden.

2. Der heutige Familienlastenausgleich ist ein Paradebeispiel für eine ungerechte, undurchschaubare und in hohem Maße bürokratische Regelung:

   – Zum einen gibt es den steuerlichen Kinderfreibetrag in Höhe von 4 104 DM im Jahr. Da ein solcher Kinderfreibetrag Eltern einschließlich Alleinerziehenden, die keine oder nur eine geringe Einkommensteuer zahlen, nicht oder nur in geringem Umfang zugute kommt, wird für die Bezieher niedriger Einkommen ein sogenannter Kindergeldzuschlag von höchstens 65 DM pro Monat gewährt.

- Zum anderen gibt es das Kindergeld von monatlich 70 DM für das erste, 130 DM für das zweite, 220 DM für das dritte und 240 DM für jedes weitere Kind. Ab bestimmten Einkommensgrenzen wird das Kindergeld gestaffelt gekürzt, und zwar beim zweiten Kind auf einen Sockelbetrag von 70 DM und bei jedem weiteren Kind auf 140 DM im Monat. Für höhere Einkommen wird das Kindergeld ab dem dritten Kind noch einmal ebenfalls auf einen Sockelbetrag von 70 DM im Monat gekürzt.
- Der steuerliche Kinderfreibetrag wird vom Finanzamt verwaltet, während das Kindergeld, seine Einkommensgrenzen und der Kindergeldzuschlag vom Arbeitsamt verwaltet werden. Diese unnötige Doppelgleisigkeit führt außerdem zu zwei unterschiedlichen Rechtswegen, dem Finanz- und dem Sozialgerichtsweg.

Die Kinderfreibeträge sind ungerecht, weil die steuerliche Entlastung mit steigendem Einkommen wächst. Während ein Spitzenverdiener für sein Kind monatlich 181 DM an steuerlicher Entlastung bekommt, beträgt die Entlastung für das Kind eines Geringverdienenden lediglich 65 DM im Monat. Monat für Monat erhält also ein Spitzenverdiener für sein Kind 116 DM mehr an Entlastung als ein Niedrigverdiener, also fast dreimal so viel. Daß diese Ungerechtigkeit nicht stärker kritisiert wird, liegt daran, daß sie in den komplizierten Regeln des Steuerrechts versteckt ist.

Die Bürger haben angesichts der komplizierten Regelungen die Übersicht meistens völlig verloren. Sie wissen nicht, was ihnen für ihre Kinder zusteht. Unterschiedliche Einkommensbegriffe im Steuer- und Kindergeldrecht bestimmen, ob gekürzt oder ein Zuschlag gegeben wird und welche Wirkung der Kinderfreibetrag hat. Was der Kinderfreibetrag steuerlich bringt und wie hoch das einkommensabhängige Kindergeld ist, steht erst mit der endgültigen Veranlagung fest. Zudem ergibt sich nicht nur für die Verwaltung, sondern auch für die Bürger unnötige Doppelarbeit. Die Einkommensgrenzen beim Kindergeld zwingen ihn, auch beim Arbeitsamt eine einkommensteuerliche Erklärung abzugeben. Vielfach werden Familien einschließlich Alleinerziehender durch die Kompliziertheit des Systems von der Geltendmachung ihrer Ansprüche abgehalten.

Mit der Erhöhung des Kindergeldes auf monatlich 250 DM schon ab dem ersten Kind wird in einem ersten Schritt ein sozial gerechter Familienleistungsausgleich eingeleitet. Der besonderen Situation kinderreicher Familien und kinderreicher Alleinerziehender wird zusätzlich mit einem Familienzuschlag in Höhe von 100 DM im Monat ab dem vierten Kind Rechnung getragen. Das Kindergeld wird unmittelbar bei der Steuerfestsetzung als Abzug von der Steuerschuld berücksichtigt. Der polemische Vorwurf, beim Kindergeld würden die Familien zu Sozialleistungsempfängern degradiert, geht folglich ins Leere. Denn nach der von der Fraktion der SPD vorgesehenen „Finanzamtslösung" wird die Steuerzahlung unmittelbar um

das Kindergeld vermindert. Das bedeutet: Eltern einschließlich Alleinerziehende mit Kindern zahlen pro Kind monatlich 250 DM bzw. jährlich 3 000 DM weniger Lohnsteuer bzw. Einkommensteuer als Ehepaare ohne Kinder. Bürger, die keine oder nur geringe Steuern zahlen, erhalten das Kindergeld vom Finanzamt ausgezahlt.

Die Vorteile einer derartigen Reform liegen auf der Hand: Die vorgeschlagene Regelung ist wesentlich gerechter und einfacher als das bestehende System. Jeder Bürger erhält unabhängig vom Einkommen das gleiche Kindergeld für sein Kind. Für die Kinderentlastung ist nur eine staatliche Stelle zuständig, das Ausfüllen komplizierter Vordrucke (z. B. Erklärung über das Einkommen laut Bundeskindergeldgesetz, Antrag auf Kindergeldzuschlag) entfällt.

3. In hohem Maße reformbedürftig ist auch das geltende System des Ehegattensplittings. Die Vorteile des Splittings werden für die bloße Eheschließung gewährt, ohne daß in der Ehe Kinder vorhanden sein müssen. Allein durch die Eheschließung erhält ein Höchstverdiener auf Grund des Splittingvorteils jedes Jahr eine Steuerermäßigung von bis zu 22 842 DM. Das ist mehr, als Eltern oder Alleinerziehende mit niedrigem Einkommen für ihr Kind in 14 Jahren an Kindergeld und steuerlicher Entlastung aus dem Kinderfreibetrag erhalten. Es liegt klar auf der Hand, daß hier ein grobes Mißverhältnis besteht zwischen der Förderung der bloßen Ehe und der Förderung von Familien einschließlich Alleinerziehender mit Kindern.

   Der Splittingvorteil von Ehegatten wird deshalb auf maximal 6 000 DM im Jahr begrenzt. Das bedeutet, daß Ehepaare mindestens 100 000 DM brutto im Jahr verdienen müssen, um überhaupt von der Begrenzung des Splittingvorteils betroffen zu sein. Ehepaare, die weniger als 100 000 DM Bruttoeinkommen im Jahr verdienen, werden ihren Splittingvorteil voll weiterbehalten. Gewährleistet wird damit auch, daß lediglich Höchstverdiener durch die Beschneidung ihres ungerechtfertigt hohen Splittingvorteils steuerliche Einbußen erleiden, die durch das erhöhte Kindergeld nicht voll ausgeglichen werden. Hierin liegt der besondere sozialpolitische Vorzug dieses Modells im Vergleich zu anderen Modellen.

4. Die finanziellen Umschichtungen ermöglichen eine insgesamt aufkommensneutrale Reform des Familienleistungsausgleichs. Das erhöhte Kindergeld erfordert insgesamt ein Finanzvolumen von rd. 50 Mrd. DM. Es wird finanziert durch

   – den Ersatz der Kinderfreibeträge (rd. 17 Mrd. DM),
   – die Umschichtung des heutigen Kindergeldes und Wegfall der Kindergeldzuschläge (rd. 21 Mrd. DM) sowie
   – die maßvolle Begrenzung hoher Splittingvorteile (rd. 12 Mrd. DM).

5. Die Umgestaltung des Kindergeldes in einen Abzug von der Steuerschuld (Finanzamtslösung) führt zu Verschiebungen in der Finanzausstattung zwischen den staatlichen Ebenen. Während beim Bund die Ausgaben für das bisherige Kindergeld

entfallen, entstehen Steuermindereinnahmen durch den Abzug von der Steuerschuld für Bund, Länder und Gemeinden. Es ist klar, daß diese finanziellen Verschiebungen zwischen den Gebietskörperschaften ausgeglichen werden müssen.

6. Mit dieser Reform wird ein gerechter, verfassungsgemäßer und unbürokratischer Familienleistungsausgleich geschaffen. Über diesen ersten wichtigen Schritt hinaus sind mittelfristig weitere Maßnahmen einzuleiten, die einen wirklichen Leistungsausgleich zwischen Familien einschließlich Alleinerziehender mit Kindern und denjenigen, die ohne Kinder in unserer Gesellschaft leben, gewährleisten.

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333